



---

DECENTRALISATION ET REFORME DE L'ACTION  
PUBLIQUE (Acte III)

---

LIVRET REPERE DES ENJEUX REVENDICATIONS  
ET PROPOSITIONS DE LA FEDERATION CGT DES  
SERVICES PUBLICS

---

COLLECTIF POLITIQUES PUBLIQUES FINANCES PUBLIQUES  
MARS 2013

---

Document évolutif en fonction de l'actualité du projet de loi de décentralisation de réforme de l'action publique

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION :

- 1) 30 ans de décentralisation , quel bilan ?
- 2) 3<sup>ème</sup> acte 2012-2013 : Projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique , quelles orientations ?

### TITRE I : ACTE III : UN CONTEXTE CONTRAINT

#### 1) Une crise économique, sociale et politique qui affecte les territoires.

- 1-1 Depuis 2008 deux crises économiques se combinent
- 1-2 La crise de la dette menace les mécanismes de solidarité et d'équilibre entre les territoires
- 1-3 La crise de la dette aggrave la fracture territoriale à trois niveaux : géographique, social et politique

#### 2) « la nouvelle économie géographique » une doctrine économique porteuse de nouvelles inégalités territoriales.

- 2-1 l'émergence du « fait urbain », un mouvement économique de dimension mondiale
- 2-2 Métropolisation : efficacité économique contre équité territoriale ?
- 2-3 Quel avenir pour les territoires les plus pénalisés ?

#### 3) Des stratégies convergentes de réforme de l'Etat dans l'ensemble des Pays de l'Union Européenne.

- 3-1 les grandes tendances stratégiques
- 3-2 les principaux leviers de réforme de l'Etat

### TITRE II : ACTE III : PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI ET REPERAGE DES ENJEUX REVENDICATIFS ET DES PROPOSITIONS.

- 1) Les enjeux et revendications propres au champ professionnel de la Fédération des services publics
- 2) Les enjeux de territoire et l'articulation des revendications professionnelles et interprofessionnelles

#### Annexes :

- 1 Note bilan de mise en œuvre des Schémas Départementaux de coopération intercommunale
- 2 Illustrations cartes et schémas de métropolisation de l'économie à l'échelle mondiale

## INTRODUCTION :

### 1) 30 ANS DE DECENTRALISATION, QUEL BILAN ?

Décentralisation : une pièce en 3 actes et plusieurs tableaux. Le 3<sup>ème</sup> acte étant en cours d'écriture.

#### 1-1 1<sup>er</sup> acte de décentralisation : 1982- 1984

Le décor : 36 000 Communes, 100 Conseils Généraux, 0 Conseil Régionaux, 0 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)

Les auteurs : Gaston Defferre, Pierre Joxe, Jean-Pierre Chevènement.

**1<sup>er</sup> tableau** : loi du 2 mars 1982 relative aux droits libertés des communes, des départements et des régions

Les scènes fortes :

- Suppression de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales : le contrôle à priori devient un contrôle a posteriori sur les actes des collectivités locales.
- Transformation de la Région et du Département en collectivités territoriales de plein exercice : transfert du pouvoir exécutif du Préfet au Président du Conseil Général, élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct.
- Création d'un statut propre à la fonction publique territoriale protégeant les agents des pressions politiques et partisans (lois statutaires du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984).

Les scènes sensibles :

- Absence de clarification des compétences entre les différents échelons de collectivités.
- Absence de mesures relatives au renforcement de la démocratie et de la citoyenneté locale.
- Renforcement de la « république des notables ».

**2<sup>ème</sup> tableau** : loi du 6 février 1992 d'Administration Territoriale de la République

Les scènes fortes :

- Développement de l'intercommunalité : création des communautés de communes et des communautés de villes.
- Création de la taxe professionnelle unique (TPU).

Les scènes sensibles :

- L'échec des communautés de villes
- L'échec de la volonté affichée de rationaliser l'intercommunalité (permanence des structures existantes, districts et syndicats à vocation unique et multiple, censées se fondre dans les nouvelles communautés de villes et de communes).

**3<sup>ème</sup> tableau** : loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Les scènes fortes :

- Création des communautés d'agglomération (+ de 50 000 hbts).
- Affirmation du rôle des EPCI à fiscalité propre à 3 niveaux : communauté de communes pour l'espace rural, Communautés d'agglomération, communautés urbaines (+ de 500 000 hbts).
- Généralisation de la TPU.
- Renforcement des services publics et de l'investissement public au bénéfice du secteur industriel et du BTP.
- Evolution de l'emploi public.

Les scènes sensibles :

- Evolution des effectifs des Collectivités Locales.
- Croissance des dépenses publiques intercommunales.

## 1-2 2<sup>ème</sup> acte de décentralisation : 2002-2010

Le décor : 36 000 communes, 26 Conseils régionaux, 101 Conseils généraux, 2 581 EPCI à fiscalité propre, 15 000 syndicats intercommunaux.

Les auteurs : Jean-Pierre Raffarin, Nicolas Sarkozy

**1<sup>er</sup> tableau** : Révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Cette révision inscrit dans la constitution le concept de république décentralisée et de nouveaux principes relatifs à la répartition des compétences entre collectivités territoriales, à l'autonomie financière des collectivités territoriales et à la démocratie locale :

- La répartition des compétences :

- Le principe de subsidiarité

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mise en œuvre à leur échelon. Ce principe permet au législateur de transférer davantage de responsabilités aux collectivités territoriales.

- L'absence de subordination d'une collectivité territoriale sur une autre.

Ce principe veut qu'aucune collectivité territoriale ne puisse exercer une tutelle sur une autre. Cependant, ce principe est « corrigé » par la notion de « chef de file ».

- Le chef de filât

« Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours d'une ou plusieurs collectivités, la loi peut autoriser l'une d'entre elle ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

Ce principe implique que l'articulation des compétences au niveau local se fait par la voie conventionnelle (contractualisation).

- Le droit à l'expérimentation : une rupture avec le principe d'égalité ?

« Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent leurs compétences »

L'expérimentation est soumise à conditions. Elle n'a pas de caractère spontané. Elle doit être prévue et organisée par la loi. Elle ne peut porter que sur l'exercice des compétences. Par conséquent elle ne peut concerner la gestion ou le statut des personnels.

- L'autonomie financière et fiscale des collectivités

- Autonomie fiscale

« Les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivités une part déterminante de l'ensemble de leur ressource ».

Part déterminante ne signifie pas part prépondérante. Le principe est remis en cause par la suppression régulière des ressources fiscales des collectivités territoriales (Réforme de la taxe professionnelle en 2010).

- Compensation des charges transférées

« Tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution des ressources équivalentes... »

« Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée des ressources déterminées par la loi.

- Péréquation

Ce principe tente de concilier deux concepts antagonistes, la décentralisation et l'égalité. En effets, plus les collectivités territoriales reçoivent de compétences, plus les contribuables sont imposés, plus la différence entre collectivités riches et pauvres s'accroît.

En conséquence, « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales ».

- Le renforcement de la démocratie locale

Ce principe comprend la création d'un référendum décisionnel locale, l'exercice du droit de pétition, le référendum statutaire (consultation des électeurs en cas de création de collectivités territoriales dotées de statut particulier).

**2<sup>ème</sup> tableau** : Loi du 13 août 2004 relative à la liberté et à la responsabilité des collectivités locales

Scènes fortes :

- Nouveaux transferts de compétences : les routes aux Départements
- Nouveaux transferts d'effectifs : les Techniciens Ouvriers (TOS) des collèges et des lycées aux départements et aux régions, les Ouvriers des parcs et ateliers (OPA) et les agents de l'Equipeement auprès des départements.

Scènes sensibles :

- Transferts de l'Etat non compensés sur le plan financier sur le long terme.
- Avec le transfert de TOS, les Régions collectivités de projet deviennent des collectivités de gestion.
- Renforcement des doublons d'agents entre collectivités (communes / EPCI).

**3<sup>ème</sup> tableau** : loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales

Scènes fortes :

- Instauration du Conseiller territorial.
- Suppression de la clause générale de compétence permettant aux collectivités d'intervenir librement dans tous les domaines hors du champ régalién.
- Création du statut de métropole (500 000 hbts).
- Incitation au rapprochement des départements et régions.
- Rationalisation de la carte intercommunale.

Scènes sensibles :

- Renforcement de la rationalisation des effectifs des collectivités locales.

## **2) 3<sup>ème</sup> acte : 2012-2013 : projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, quelles orientations ?**

Auteur : Marylise Lebranchu.

Le décor : 36 000 communes, 27 Conseils régionaux, 101 Conseils généraux, 1 métropole (Nice).

**2-1 La rationalisation de la carte intercommunale se poursuit. Un premier bilan fait ressortir les éléments clés suivants :**

L'Association des Communautés de France (ADCF) effectue une analyse des modifications de périmètres communautaires (fusions, extensions, retraits) et créations ex nihilo de communautés intervenues au 1er janvier 2013 à la suite de l'importante vague de délibérations locales, suscitée à l'automne par les arrêtés préfectoraux de mise en œuvre des SDCI ou des orientations de la loi RCT (parfois poursuivies en l'absence de SDCI formel). Sans disposer d'un chiffrage encore exhaustif, l'ADCF recense plusieurs dizaines de fusions déjà effectives et une accélération considérable du processus d'achèvement de la carte. 72 schémas adoptés au 31 décembre 2012.

Si les informations réunies par l'ADCF ne sont pas exhaustives à ce stade, il est d'ores et déjà possible de constater l'intégration d'une large partie des communes isolées, la création ex-nihilo de plusieurs communautés mais surtout de nombreuses fusions, extensions et transformations de communautés. (Voir note annexe 1)

## 2-2 Principaux axes du projet de loi :

a) Un projet de décentralisation qui se veut en rupture par rapport aux actes précédents :

« La réforme de l'Etat sera présente dans chaque mot, chaque virgule de ce texte. Je souhaite que l'exposé des motifs de ce projet de loi soit consacré à la redéfinition de la puissance publique au XXI<sup>e</sup> siècle. Le projet de modernisation de l'action reposera sur trois piliers : amélioration de la qualité du service public sur tout le territoire pour mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens et des acteurs économiques et sociaux, association des agents et de leurs représentants à l'élaboration et à la conduite des réformes, définition des priorités des administrations afin d'assurer l'adéquation de leurs moyens à leurs missions. » Marylise Lebranchu la gazette des communes 16 octobre 2012

« Evidemment il y aura des inquiétudes de la part des agents. Et j'entends les arguments des organisations représentatives des personnels qui me sollicitent et qui m'alertent. Nous en avons encore parlé avant-hier dans le cadre de l'agenda social. » « Ce message, c'est que nous prendrons le temps de réussir cette réforme, avec les élus comme avec les agents, et qu'en tout état de cause, la réforme ne se fera ni sans les agents et leurs organisations représentatives, ni contre eux. »

« Partout et à tous les niveaux, il y aura de la concertation. Cette concertation aura lieu en amont de toute précision. Et pas seulement au niveau central ! Je veux que ces sujets puissent aussi être discutés au niveau local. » Marylise LEBRANCHU (ARF 19 octobre 2012).

« Les associations d'élus, les syndicats de la fonction publique ainsi que les représentants des usagers seront consultés dans le courant du mois de décembre sur le projet de loi. »

« Cela nous évitera ensuite les pluies d'amendement », a justifié Marylise Lebranchu. Et le ministre d'ajouter : « il faut que l'examen du Parlement démarre le premier trimestre pour que tout le monde soit bien dans les clous bien avant l'été » Marylise Lebranchu (ACUF 16/11/12)

b) un projet de décentralisation qui reste dans la continuité de la loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010

La ministre annonce l'abrogation de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16/12/2010.

Dans les faits, seul le Conseiller territorial est abrogé. Toutes les autres mesures sont maintenues ou feront l'objet d'une adaptation.

Titre I : Conseillers territoriaux (Supprimés). Élections et composition du conseil communautaire (Maintenus)

Titre II

- Métropoles (Modifiées)
- Pôle métropolitains (Modifiés)
- Communes nouvelles (Maintenues)
- Regroupement et modification des limites territoriales de départements et de régions (Maintenus)

Titre III : Schéma départemental de coopération intercommunale (Maintenu voir 2-1)

Titre IV : Clarification des compétences des collectivités territoriales (Modifiée)



« Les conférences territoriales pour l'action publique »

« Elles concrétisent notre souhait de ne pas enfermer les collectivités locales dans un modèle unique, qu'il s'agisse des compétences transférées ou des formes de leur exercice.

Etats et collectivités discuteront compétence par compétence des modalités concrètes d'exercice, dans le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre.

Ces conférences doivent nous permettre de mieux prendre en compte la diversité des territoires ruraux, urbains, péri-urbains ou métropolitains, tout en cherchant à rendre au citoyen le service public le plus juste et le plus efficace ». Marylise Lebranchu

## **TITRE I: ACTE III : UN CONTEXTE CONTRAINT**

### **1) Une crise économique, sociale, et politique qui affecte les territoires**

#### **1-1 Depuis 2008 deux crises économiques se combinent :**

- La crise des marchés financiers débridés qui a nécessité l'intervention financière massive des Etats pour éviter la faillite du système bancaire (Subprimes).
- la crise des dettes souveraines induite par 30 ans de déficits publics et de recours à l'emprunt pour combler les déficits de fonctionnement. L'affaiblissement de la capacité d'emprunt comme moteur de croissance affecte les capacités de relance et de développement économique. Les politiques de réduction des dépenses publiques mise en avant comme remède à la crise affectent les mécanismes de redistribution et de mutualisation des budgets publics et leur dimension sociale.

Ces crises ont des effets visibles pour l'ensemble de la nation, baisse de l'activité économique, montée du chômage (entre 2008 et 2009 – 350000 emplois, + 10% de chômeurs) accentuation du phénomène de désindustrialisation. Elles ont également des effets moins visibles mais tout aussi préoccupants pour le devenir des territoires

#### **1-2 La crise de la dette menace les mécanismes de solidarité et d'équilibre entre les territoires.**

Durant les crises antérieures (74, 82, 92) les budgets publics et sociaux ont soutenu l'activité économique en jouant le rôle d'amortisseur de crise. L'emploi public et les prestations sociales ont protégé les niveaux de revenus des ménages et la consommation.

Aujourd'hui, l'économie de nombreux territoires en déclin dépend massivement de l'emploi public et des mécanismes de consommation pour garder la tête hors de l'eau.

Dans les années à venir, l'assèchement des finances publiques va rendre les territoires plus vulnérables. Le fléchissement prévisible des dépenses publiques et sociales et le tarissement de l'emploi public vont remettre en cause les solidarités interterritoriales, aggraver les disparités et creuser les inégalités territoriales facteurs de désarroi social et de déstabilisation politique.

### **1-3 La crise de la dette aggrave la fracture territoriale à trois niveaux, géographique, social, et politique.**

#### **1-2-1 une fracture géographique** : Certains territoires sont plus durement atteints que d'autres.

Les Régions les plus touchées sont industrielles, tributaires des mécanismes de production et sans véritables métropoles capables de tirer la croissance du territoire. Les régions et villes du nord-est de la France et celles situées sur la « diagonale du vide », Bourgogne, Auvergne, limousin, Hautes Pyrénées, concentrent les pertes d'emplois.

Les Régions épargnées jusqu'à ce jour se situent à l'ouest et au sud de la France : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc - Roussillon, Provence - Alpes - Côte-d'Azur, Corse. Ces territoires bénéficient d'une économie résidentielle (retraités) et de consommation liée au tourisme. Dans ces Régions, les emplois essentiellement non marchand ont joué le rôle de compensateur de crise (secteur sanitaire et social, administration publique locale, enseignement).

Dans l'ensemble du pays, les grandes métropoles résistent globalement mieux à la crise. Elles ont dépassé le virage de la désindustrialisation et disposent de secteurs d'activités porteurs d'emplois qualifiés (tertiaire supérieur, informatique, gestion, Sociétés de holding, banques...).

#### **1-2-2 Une fracture sociale** : Les territoires les plus vulnérables subissent une double peine.

Dans les territoires en difficulté, les catégories les plus modestes subissent les pertes d'emplois et la baisse des revenus. Les emplois masculins de l'industrie et du BTP sont plus touchés que les emplois de service davantage féminisés. Or, ces territoires davantage touchés par la récession économique ne sont pas ceux qui ont bénéficiés des emplois publics amortisseurs de crise.

Les populations qui vivent dans ces territoires se trouvent par ailleurs piégées par des mécanismes d'immobilité résidentielle (logement, réseaux familiaux et amicaux, emploi du conjoint) qui les empêchent de quitter les territoires sinistrés.

Cette double peine accentue les inégalités sociales et aggrave le risque de fracture politique.

#### **1-2-3 Une fracture politique** : La montée des populismes répond à la déstabilisation des territoires.

Les instituts de sondages montrent une forte analogie depuis 2010 entre la géographie des territoires sinistrés et celles marquées par un vote Front National. Alors que le vote d'extrême droite a été contenu dans les grandes circonscriptions très peuplées et à fort taux de populations immigrées, il se développe dans les territoires périurbains et ruraux, habités essentiellement par des ouvriers et employés qui cumulent pertes d'emplois, baisse des revenus, sentiment d'abandon de la puissance publique.

## **2) « la nouvelle économie géographique » une doctrine porteuse de nouvelles inégalités territoriales**

### **2-1 L'émergence du fait urbain** : un mouvement économique de dimension mondiale

Dès les années 1970 Milton Friedman (Prix Nobel d'économie en 1976) pose le principe d'une nouvelle conception du rôle de l'État dans l'économie.

La mondialisation financière et les dérèglementations ont contraint les États à renforcer leur attractivité, en réformant leur administration, pour offrir les meilleures conditions de production et de consommation et ainsi attirer sur leur territoire capital et main d'œuvre qualifiée.

Outre le fait de prendre en compte l'urbanisation du monde qui découle de la mondialisation économique, il pose les principes d'une profonde modification des modes de gestion des administrations publiques. Il élabore le concept de « nouvelle gestion publique ».

Le postulat de base de la « nouvelle gestion publique » est que les formes classiques d'organisation de l'État doivent être profondément repensées en raison de leurs supposés effets pervers. Un État-providence centralisé ne serait plus suffisamment efficient pour piloter l'administration face à la complexification du monde. (Voir annexe 2 : illustrations cartes et schémas de métropolisation à l'échelle mondiale)

L'émergence du « fait urbain » érige la métropole voire la mégalopole comme la forme d'organisation spatiale à même de mobiliser les gains d'efficacité et de productivité vitaux pour la croissance.

### **2-2 Métropolisation : efficacité économique contre équité territoriale ?**

« La nouvelle économie géographique » est une doctrine économique vulgarisée par Paul Krugman (économiste américain prix Nobel d'économie en 2008) à partir des années 90. Cette doctrine suggère que la localisation des activités de production s'arbitre à partir de facteurs qui poussent soit à la concentration géographique soit à leur dispersion (Coût du foncier, coût des transports, proximité des marchés, recherche d'économie d'échelle). La concentration et l'agglomération des ressources dont une entreprise a besoin pour fonctionner permet d'en réduire les coûts et favorise son implantation.

Cette doctrine favoriserait donc les territoires les mieux dotés en facteurs de production moderne et condamnerait les autres territoires à s'enfoncer dans une spirale de déclin.

Le redressement productif fondé sur des métropoles jugées plus performantes implique un creusement des inégalités territoriales. Faut-il s'accommoder de cette tendance, faut-il la freiner au nom de l'égalité ou l'encourager au nom de la croissance ?

### **2-3 Quel avenir pour les territoires les plus pénalisés ?**

Ils sont dépendants de l'évolution de plusieurs facteurs :

- Le développement de leurs atouts résidentiels, touristiques et des revenus associés : Quel avenir du tourisme de proximité et quelle évolution des salaires et pensions en période de crise ?

- La solidarité nationale principale instrument de cohésion sociale et territoriale: le fléchissement des dépenses publiques, le tarissement du crédit bancaire et la remise en cause des mécanismes de redistribution rendent ce facteur de plus en plus aléatoire.
- Les solidarités horizontales ou interterritoriales : la demande croissante d'autonomie des territoires est en contradiction avec la solidarité territoriale.
- La solidarité de proximité : elle dépend notamment des capacités de développement de l'économie sociale et solidaire
- La mobilité résidentielle : faut-il aider les territoires en crise en leur apportant des activités nouvelles ou faut-il aider les gens à quitter les territoires sinistrés pour trouver un travail ailleurs ? Comment repenser les aides au logement, l'accès à la propriété, les droits de mutation...

L'enjeu des politiques publiques de demain réside donc dans le choix entre égalité territoriale et efficacité économique. Comment dans un contexte de crise économique préserver une France territorialement équitable ? La recherche de l'équité territoriale ne semble pas être le choix des gouvernements européens en place.

### **3) Des stratégies convergentes de réforme de l'Etat dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne**

#### **3-1 les grandes tendances stratégiques**

- Nouvelles répartition des fonctions entre l'Etat et les autres acteurs publics, en particulier les collectivités territoriales.

Les fonctions de l'Etat sont centrées sur la conception des politiques publiques ; les fonctions de mise en œuvre des politiques publiques relevant du niveau local jugé plus pertinent car plus proche du citoyen.

- Décentralisation et transferts croissants de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Les transferts sont justifiés par les exigences d'efficience de l'action publique. Ils induisent des fusions, restructurations de collectivités à la recherche de gain de gestion et d'économies d'échelle.

- Resserrement des effectifs et recherche de productivité accrue de l'action publique.

La réduction du coût de l'action publique trouve néanmoins ses limites dans les résistances des administrations, les difficultés de conduite du changement, et la sous-estimation du coût des restructurations.

- Clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

La réduction des « zones grises » des politiques partagées entre plusieurs collectivités est une difficulté constante des politiques de décentralisation.

- Réforme du statut de la fonction publique.

La tendance est à la contractualisation et au rapprochement du droit privé pour la gestion des personnels. Elle se traduit par une augmentation des recrutements en CDI et CDD et une plus grande flexibilité de l'emploi public au travers du gel des salaires, de la réduction des rémunérations les plus élevées, de la révision des régimes d'indemnisation des départs.

### **3-2 les principaux leviers de réforme de l'Etat**

- La mutualisation des services publics : un levier majeur de la modernisation

Elle est présentée comme une source déterminante d'efficacité des politiques et services publics. Son bilan est néanmoins mitigé par les difficultés à mesurer les économies réalisées, les errements méthodologiques dans sa mise en œuvre source de souffrance pour les personnels. Les modalités de mise en œuvre de ce levier doivent être repensées. Il convient de nous les approprier pour assurer une plus grande protection des personnels impactés.

- La transparence publique

Elle doit permettre une meilleure compréhension de l'emploi des crédits par le citoyen et implique la publication de données individuelles (rémunération des cadres et consultants, listes nominatives, données téléphoniques, adresses électroniques etc...). Elle exige la plus grande vigilance de notre part sur sa conception, ses modalités de mise en œuvre et l'établissement des règles de protection et de respect de la vie privée.

- La performance publique

Elle consiste à mettre en place des outils d'évaluation des politiques publiques et des agents publics reposant sur des objectifs, des indicateurs de résultat, des rapports annuels. L'évolution des nouvelles modalités de mesure de l'action publique fondées sur les démarches participatives associant les usagers doivent nous interpeller surtout lorsqu'elles consistent à mettre en compétition les services publics sur la base des informations rendues publiques dans le cadre de la recherche de transparence.

- L'association du secteur privé aux politiques publiques

Cette association prend la forme d'une externalisation de la gestion des services publics dans le cadre de Partenariats Publics Privés, de recours au secteur associatif, de recours aux entreprises publiques locales (SPL, SEM ...).

## **TITRE II : ACTE III : PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI ET REPERAGE DES ENJEUX REVENDICATIFS ET DES PROPOSITIONS.**

### **1) Les enjeux revendications et propositions propres au champ professionnel de la Fédération des services publics**

« Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique vise à redéfinir la puissance publique au XXIème siècle en fonction de trois piliers :

- Améliorer la qualité du service public sur tout le territoire pour mieux répondre aux besoins et attentes des citoyens et acteurs économiques et sociaux.
- Associer les agents et leurs représentants à l'élaboration et à la conduite des réformes.
- Définir les priorités des administrations afin d'assurer l'adéquation de leurs moyens à leurs missions. »

Extraits de la Gazette des communes, 16 octobre 2012, entretien avec Marylise Lebranchu.

#### **1-1 Réaffirmer les valeurs et principes fondamentaux du service public, et de la Fonction publique est le préalable indispensable à la garantie d'un service public de qualité propre à répondre aux besoins des citoyens.**

Pour la Fédération CGT des Services Publics toute redéfinition de la puissance publique doit reposer sur les valeurs et principes fondamentaux du Service public, de la Fonction publique et du Statut des fonctionnaires, garants de la cohésion sociale, économique, culturelle et environnementale de la République.

Redéfinir, repenser simplifier l'action publique dans le sens de la lisibilité, de l'efficacité et de l'efficience exige :

- La permanence du service public, outil garant des valeurs républicaines, du respect de la démocratie et de la satisfaction des besoins de la population dans l'intérêt général.
- La permanence d'une fonction publique de carrière répondant à un ensemble de règles déontologiques garantant le respect des droits fondamentaux des citoyens.
- La permanence d'un statut des personnels, dérogatoire au droit du travail, garant des droits des fonctionnaires, justifié par la nécessité de sauvegarde de l'intérêt général et de protection du fonctionnaire de toutes formes de pressions politiques et partisans.

La FDSP CGT demande que ces valeurs et principes fondamentaux soient réaffirmés dans la rédaction du projet de loi de décentralisation et qu'un Titre relatif au personnel soit intégré au texte.

## **1-2 Associer les agents et leurs représentants à l'élaboration et à la conduite des réformes.**

Le projet de loi prévoit la création de Conférences territoriales de l'action publique.

C'est au sein de ces instances que l'Etat et les collectivités territoriales discuteront, compétence par compétence, des modalités concrètes d'exercice du pouvoir dans le respect du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur l'autre. Les Conférences territoriales détermineront le pacte de gouvernance territoriale qui coordonnera l'exercice des compétences entre les différentes collectivités et l'Etat. Pour la FDSP CGT cette organisation marque un profond changement des structures et de l'organisation des institutions territoriales. Elle présente deux risques majeurs :

- Une remise en cause de l'égalité entre les citoyens et les territoires.
- Un déni de démocratie sociale.

La FDSP CGT s'interroge sur la place donnée au dialogue social, à la concertation et à la négociation avec les organisations représentatives des personnels dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique et de l'élaboration des schémas de mutualisation des services.

Pour la FDSP CGT, redéfinir l'action publique sans participation des personnels qui mettent en œuvre au quotidien le service public ne peut se concevoir. La réussite du projet de décentralisation passe par la capacité d'adaptation du service public et des agents publics. La confiance que l'Etat et les collectivités territoriales sauront manifester à l'égard de la fonction publique et de ses représentants syndicaux sera un des moteurs indispensables à leur évolution.

### **La FDSP propose :**

- a) La création d'instances de dialogue social au sein des conférences territoriales de l'action publique :
  - Composées des organisations représentatives des personnels de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière sur la base des résultats aux élections au Conseil commun de la Fonction publique. Les organisations syndicales désignent au plan régional les délégués participant à la négociation.
  - Chargées notamment de donner un avis sur la répartition des compétences dans le cadre du pacte de gouvernance et de négocier le contenu des schémas d'organisation.
  
- b) La révision de la loi du 5 juillet 2010 de rénovation du dialogue social dans la fonction publique :
  - Donner aux organisations syndicales la possibilité de demander l'ouverture de négociations (aujourd'hui tout est laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale) notamment les schémas d'organisation, les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des



services communs et services unifiés, l'élaboration et le contenu des conventions de mise à disposition de services, dans le but d'anticiper, de clarifier et de sécuriser les conditions de mobilité des agents.

- Fixer les règles de composition et d'habilitation des délégations aptes à négocier
  - Fixer des règles de négociation (modalités et délais de convocation des délégations, modalités et délais de conclusion, de mise en œuvre et de révision des accords).
- c) La révision de la composition des commissions départementales de coopération intercommunale :
- Donner aux organisations syndicales représentatives des personnels à l'échelle départementale le pouvoir de siéger au sein de ces instances et de participer à l'élaboration et à la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale.

### **1-3 Définir les priorités des administrations afin d'assurer l'adéquation de leurs moyens à leurs missions.**

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 comme le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique bouleversent le paysage institutionnel et l'organisation territoriale de la République. Ces réformes impactent fortement les personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, notamment au regard des processus de rationalisation des structures administratives locales qu'elles développent.

Le concept de mutualisation de services est considérée comme un levier majeur de modernisation de l'action publique en privilégiant la mise en commun temporaire ou pérenne des ressources humaines, logistiques et financières entre deux ou plusieurs collectivités territoriales et établissements publics.

La mutualisation est présentée comme une source d'économie d'échelle, de maîtrise de la masse salariale grâce à une unification des services supports qui éviterait les doublons de personnels.

**La FDSP CGT dénonce** cette conception d'une « adéquation des moyens aux missions » abordée sous l'angle exclusif de la rationalisation financière.

Si la fédération CGT des services publics se déclare favorable au principe d'une mutualisation des moyens entre collectivités dans le but de construire des projets de territoire qui répondent aux besoins des citoyens tout en optimisant l'usage des ressources locales, elle dénonce les conditions dans lesquelles ces mutualisations sont mises en œuvre, en particulier à l'égard des personnels.

#### **En effet, la FDSP constate :**

- Les difficultés des autorités à mesurer les économies effectivement réalisées.

- Les errements méthodologiques dans la mise en œuvre de la mutualisation de service, source d'inégalité de traitement entre les agents, de situations de stress, de tension et de souffrance au travail facteurs d'aggravation des risques psychosociaux.
- L'insécurité des parcours professionnels et des déroulements carrières.
- Le risque de régression des droits et avantages collectivement acquis des personnels en matière de rémunération, protection sociale, action sociale, temps de travail.
- Le risque de régression du dialogue social et des droits syndicaux.

La FDSP CGT propose :

- Dans le cadre de l'auto saisine du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale sur le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique la FDSP CGT a formulé des analyses sur les enjeux et problématiques liés à la mutualisation des services et des propositions concrètes portant sur :

- **Fiche 1 : L'évolution des structures et de l'organisation territoriale :**

**Problématique / enjeux :**

La concentration des collectivités et de l'emploi public, le déploiement de nouveaux outils de gouvernance et de gestion des services publics locaux impactent les centres de gestion.

- Comment adapter le rôle et l'organisation des centres de gestion aux nouvelles formes d'administration publique locale afin de garantir la cohérence et l'homogénéité de la gestion statutaire ?

Le développement des services communs et services unifiés en dehors de tout transfert de compétence pose la question de la distanciation de la gestion des ressources humaines des collectivités employeurs.

- Comment gérer cette complexité ?

**Propositions :**

- La création d'un établissement public administratif national de gestion de la fonction publique territoriale géré paritairement et habilité notamment à organiser les concours au sein de la FPT et à gérer la bourse de l'emploi;
- L'adhésion obligatoire de toutes les collectivités au Centre de Gestion départemental ;
- La cotisation mutualisée des collectivités versée au CNFPT doit être portée à 3%. L'établissement doit être géré paritairement au niveau national ;
- L'autonomie administrative et financière du CSFPT;
- Le paritarisme de plein droit pour le Comité Technique et le Comité d'Hygiène, de sécurité et de conditions de travail.

- **Fiche 2 : l'impact de la clarification des compétences (pacte de gouvernance) et des schémas de mutualisation des services sur les agents :**

### **Problématiques / enjeux :**

La perspective de mise en place des schémas de mutualisation, des services communs et services unifiés ouvre sur de nombreuses interrogations :

- Les dispositions relatives à la clarification des compétences ne prévoient pas une organisation uniforme des compétences dans le territoire. Elle laisse la possibilité de choix différenciés selon les territoires. Que se passe-t-il si une collectivité n'accepte pas le schéma ? Quelle lisibilité de l'organisation ? Quelles règles d'approbation des schémas ? Quel débat préalable ?
- Quel calendrier pour élaborer les schémas ? Quelle articulation entre la mise en place des schémas et les élections politiques et professionnelles de 2014 et 2015 ?
- Quelles modalités de répartition des compétences, avec quels outils ? Délégation de compétence, autorité organisatrice, chef de filât, expérimentation, élargissement de l'exercice du pouvoir réglementaire ?
- Quels liens avec les autres schémas, en particulier le Schéma départemental de coopération intercommunale ?
- Les schémas sont modulables et révisables ? Selon quelles modalités ? Quelles garanties pour les personnels ? Quelle sécurisation des parcours professionnels ? Quelles conditions de mobilité, transfert, mise à disposition des personnels ? Quelles garanties de qualité des conditions de travail ?

### **Propositions :**

- la création d'instances de dialogue social au sein des conférences territoriales de l'action publique
- la négociation des schémas de mutualisation de service intégrant notamment :
  - Une clarification des conditions de mobilité des agents
  - une clarification juridique des notions de transfert et de mise à disposition de service entre collectivités visant le renforcement des droits de l'agent. Droit à l'information, droit au choix de mobilité, droit de recours pour les agents en cas de transfert abusif, garanties en matière de déroulement de carrière ; de consolidation, d'harmonisation et d'amélioration des rémunérations, droits acquis et prestations d'action sociale ; d'humanisation de l'environnement et des conditions de travail ; la garantie des droits syndicaux acquis et de leur évolution.

- une clarification juridique et pratique des modalités de création d'organisation et de fonctionnement des services communs et services unifiés entre collectivités et autres acteurs publics intégrant des mesures concrètes en faveur du dialogue social et l'obligation de présenter un plan prévisionnel des emplois et des compétences et un organigramme détaillé des postes.
- **Fiches 3 et 4 : l'impact de la mutualisation et des nouveaux outils de gestion des services sur les situations de travail et les déroulements de carrière.**

### **Problématiques / enjeux**

- La mutualisation impacte la situation des agents en matière d'avancement de grade et de promotion interne.
- La situation des agents non titulaires de droit public recrutés sur emplois permanents est également impactée.
- Les mouvements de personnels liés aux reconfigurations de collectivités et réorganisations de services entraînent de nombreux changements :
  - Des suppressions de poste et surcharge de travail
  - Des changements de locaux : regroupement sur un seul site ou éclatements sur plusieurs sites et services générant des coûts de déplacement supplémentaires pour les agents.
  - Des changements d'organigramme, de responsables hiérarchiques, le risque de dédoublement fonctionnel entre deux autorités hiérarchiques.
  - Des changements de missions, fonctions, activités, responsabilités.
  - Le changement des fonctions et responsabilités peut avoir une incidence sur le régime indemnitaire avec l'instauration de la PFR (Lien avec les fonctions et résultats).
  - Des changements de temps de travail

Ces changements peuvent générer des dysfonctionnements de services et des tensions entre agents, des pertes de repères identitaires, de l'anxiété, du stress et de la souffrance au travail.

Les baisses éventuelles de rémunérations, la perte d'avantages divers et l'opacité des conditions d'avancement de grade et de promotion interne accentuent les risques psychosociaux et le rejet du changement.

### **Propositions :**

- Un statut unifié qui revient à mettre en place plus de passerelles entre les trois versants de la fonction publique. Ces trois versants qui sont le pilier complémentaire d'un même ensemble ;
- La reconnaissance des acquis et de l'expérience professionnelle et de la transférabilité des droits ;
- La promotion dans la catégorie supérieure s'effectue uniquement par un concours interne ou examen professionnel;

- La mise en place d'un système de notation visant à l'objectivité et reflétant pleinement les qualités professionnelles de l'agent
- 10% au moins des heures collectivement travaillées doivent être au moins consacrés à la formation professionnelle des agents.

▪ **Fiche 5 : l'impact de la mutualisation des services sur les rémunérations, droits acquis, protection sociale.**

**Problématiques / enjeux :**

- Depuis le 1er janvier 2000, la perte de pouvoir d'achat du point d'indice par rapport à l'inflation est de 13 %.
- Des années de politiques régressives ont amené la grille indiciaire dans une situation désastreuse.
- Dans le cadre des mutualisations de services les garanties en matière de régime indemnitaire et droits collectivement acquis (primes de fin d'année, de vacances etc...) peuvent être remises en cause.
- Il n'existe aucune garantie en matière de maintien des prestations d'action sociale;
- Il n'existe aucune garantie de maintien des prestations sociales complémentaires;
- Il n'existe aucune garantie en matière de maintien du Comité d'Activités Sociales et Culturelles (CASC).

**Propositions :**

- Ouverture de négociations sur le rattrapage de la valeur du point d'indice, dans le cadre d'un plan pluriannuel ;
- Une Fonction publique de carrière dans laquelle le grade demeure distinct de l'emploi ;
- Salaire minimum égal au SMIC revendiqué par la CGT (1.700 euros bruts en 2012).
- L'intégration de toutes les primes, ayant un caractère de complément salarial, en rémunération indicée ;
- La suppression de toute forme de rémunération au mérite ;
- Le maintien des seules indemnités liées à des sujétions particulières (travaux pénibles, de nuit, du dimanche...).
- L'évolution des indemnités de déplacement prenant en compte les déplacements des agents liés aux restructurations de services et reconfiguration de collectivités.
- La garanties des droits acquis en matière de rémunération, protection sociale, actions et activités sociales et leur harmonisation par le haut dans le cadre des mutualisations, mise à disposition de services.

▪ **Fiche 6 : L'impact de la mutualisation sur le dialogue social, les droits syndicaux et la démocratie locale.**

**Problématiques / enjeux :**

Les nouvelles instances de concertation et de gouvernance des territoires prévues par l'acte III de la décentralisation ne font aucune mention d'une quelconque volonté de consulter les représentants du personnel des collectivités territoriales ni dans le cadre des débats relatifs à l'organisation, le financement et l'efficacité de l'action publique, ni sur les projets d'adaptation des lois, d'expérimentation et

d'innovation alors que ces projets pourraient avoir un impact sur le service public, la Fonction publique et le statut des fonctionnaires territoriaux.

**Propositions :**

- Promouvoir le droit à négocier localement tel que prévue par la loi du 5 juillet 2010 complété par la circulaire du 22 juin 2011.
- Renforcer les droits syndicaux et le rôle des instances représentatives des personnels.
- Renforcer les délais de consultation des instances paritaires et les modalités de prise en compte des avis des représentants du personnel dans les CTP et CHSCT.
- Créer des droits supplémentaires pour les agents élus pour l'exercice de leur mandat.
- Renforcer le dialogue social et la négociation au niveau des nouvelles instances de gouvernance (Conférences territoriales de l'action publique, Haut conseil des territoires).

Ces analyses et propositions vont être enrichies et développées par la Fédération CGT des services publics en fonction du projet de loi qui sera soumis prochainement au débat parlementaire. Dans le cadre du débat parlementaire la FDSP CGT apportera des propositions concrètes d'amendement au projet de loi.

**2) Les enjeux de territoire et l'articulation des revendications professionnelles et interprofessionnelles**

La crise de la dette menace les mécanismes de solidarité et d'équilibre entre les territoires et accentue les risques de fracture territoriale, sociale et politique. La montée en puissance des métropoles et de la « nouvelle économie géographique des territoires » a des conséquences en matière de développement économique, de solidarité interterritoriale et de sécurité professionnelle et sociale. Dans ce contexte, l'acte III de décentralisation, porteur de profondes évolutions institutionnelles, a des conséquences en matière de démocratie locale et sociale, de financement des politiques publiques et de péréquation, d'emploi public et de service public.

Pour la FDSP CGT Les revendications professionnelles et interprofessionnelles s'articulent autour des enjeux suivants :

- Développement économique local,
- Solidarité interterritoriale et péréquation,
- Mobilité et sécurité professionnelle des salariés et fonctionnaires.
- Décentralisation et Démocratie sociale
- Décentralisation, finances et fiscalité locales

## 2-1 Quel développement économique local pour les territoires dans et hors métropoles ?

### **Problématique / enjeux** la nouvelle économie géographique des territoires

La mise en avant du « fait régional » (DO 50 I.53) est aujourd'hui supplanté par l'émergence du « fait urbain » qui érige la métropole voire la mégalopole comme la forme d'organisation spatiale à même de mobiliser les gains d'efficacité et de productivité vitaux pour la croissance.

« Il faut permettre aux collectivités locales de prendre acte des évolutions du monde sans avoir recours à la loi. »

Marylise LEBRANCHU 2ème réunion modernisation de l'action publique et décentralisation 17 décembre 2012

Au regard de cette nouvelle approche économique des territoires, quel développement économique dans les territoires sans métropoles capables de tirer la croissance ? Economie résidentielle (pensions et retraites), économie du tourisme, économie de services ? Quelles pistes revendicatives interprofessionnelles ?

### **Propositions FDSP CGT**

Conformément aux axes fédéraux, la bataille pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique industrielle doit être menée en adéquation avec le développement de services publics locaux de qualité (DO II.179 et 209). La présence des Services publics locaux et l'investissement public local bénéficiant largement au développement du secteur industriel en général et du BTP en particulier.

## 2-2 Quelles solidarités interterritoriales ?

### **Problématiques / enjeux**

- La solidarité nationale ou péréquation verticale principal instrument de cohésion sociale et territoriale est remise en cause .Le fléchissement des dépenses publiques, le tarissement du crédit bancaire, la remise en cause des dotations de l'Etat aux CL rendent la solidarité nationale de plus en plus aléatoire.
- Les solidarités interterritoriales ou péréquation horizontale sont mises en péril par la demande croissante d'autonomie des territoires en total contradiction avec ces formes de solidarités.
- La solidarité de proximité doit-elle dépendre seulement des capacités de développement de l'économie sociale et solidaire? (DO 50 II.183 à 189).

### **Propositions FDSP CGT**

La fédération prend position :

- contre l'austérité budgétaire, pour la responsabilité sociale et sociétale des entreprises. (DO50 II.227)
- contre la « République des territoires, pour une république décentralisée et solidaire (DO 50 II.174 et 175) par le renforcement de la péréquation horizontale, le maintien des services publics locaux en gestion directe, la limitation du développement des Entreprises

Publiques Locales et Sociétés Publiques Locales, sociétés anonymes non garantes de la satisfaction des besoins de la population dans l'intérêt général.

- La FDSP CGT se prononce pour une ESS complémentaire du service public seul garant de la réponse aux besoins des citoyens dans l'intérêt général. (DO50 II.187)

## **2-3 Mobilité et sécurité professionnelle des salariés et fonctionnaires ?**

### **Problématique / enjeux**

La nouvelle économie géographique est facteur de mobilité forcée pour les salariés ou de condamnation à la précarité et à la misère pour ceux qui n'ont pas la capacité d'être mobile. Dans ce contexte faut-il aider les territoires en crise en leur apportant des activités nouvelles ou faut-il aider les gens à quitter les territoires sinistrés pour trouver un emploi ailleurs ? Dans ce contexte, la mobilité s'exerce dans le cadre de quelle sécurité professionnelle et sociale?

En revendiquant un socle commun de droits individuels transférables, garantis collectivement et opposable à tout employeur par le développement de droits interprofessionnels quel que soit le contrat de travail, le nouveau statut du travail salarié est une réponse aux problématiques de mobilité des salariés (DO 50 II.59 à 71).

La métropolisation, les restructurations, suppressions, fusions de collectivités sont facteurs de suppressions d'emplois et de mobilités forcées des fonctionnaires et agents publics. Ces mouvements ont des effets néfastes sur le maintien et la qualité des services publics rendus aux usagers.

Proposition FDSP CGT

La fédération soutient la revendication pour un Nouveau Statut du Travail Salarié et réaffirme que Le Statut de la Fonction publique, seul garant de l'intérêt général ne saurait être soluble dans le NSTS ! La référence au statut de la fonction publique comme garant de la protection des citoyens contre les décisions arbitraires, garant du respect de la légalité et de l'égalité d'accès aux services publics, devrait faire l'objet d'un développement plus important dans le projet de document d'orientation du 50<sup>ème</sup> congrès de la CGT. Notamment pour tout ce qui relève des compétences économique, éducative, sociale, environnementale et culturelle des collectivités territoriales, surtout lorsqu'il s'agit de « substituer à la recherche du profit une économie tournée vers la satisfaction des besoins » (Projet DO 50 II.178).

## **2-4 Décentralisation et démocratie sociale**

### **Problématiques / enjeux**

Pour la FDSP CGT, répondre aux besoins des citoyens, acteurs économiques et sociaux et usagers du service public passe par un renforcement de la démocratie sociale locale :



- En donnant le pouvoir aux citoyens de désigner directement leurs représentants dans les structures intercommunales gestionnaires des politiques publiques et services publics qui impactent la vie quotidienne de la population (eau, énergie, environnement, logement, transports, etc...). A cet égard, le phénomène de métropolisation est inquiétant dans la mesure où il éloigne encore davantage le citoyen de sa participation à la construction des réponses à ses besoins de proximité.
- En associant et en impliquant le citoyen dans les processus d'élaboration, de décision et d'évaluation des politiques publiques à l'échelle locale et nationale. L'existence des Conseils Economiques Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) et des Conseils de Développement des Communautés Urbaines, des Communautés d'agglomération et des Pays a démontré le dynamisme et la pertinence de l'engagement de la société civile organisée dans le débat public. Il convient à l'occasion du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique de renforcer ces systèmes organisés afin de garantir que les idées des citoyens sont examinées de manière efficace et prises en compte à tous les niveaux de l'organisation territoriale.

#### **La FDSP CGT propose :**

- a) Le renforcement de la démocratie représentative par l'élection au suffrage universel direct des représentants des citoyens dans les instances de coopération intercommunale et particulièrement en ce qui concerne les métropoles qui vont concentrer de nombreux pouvoirs de décision sur des compétences très élargies.  
L'abaissement à 5% des électeurs inscrits sur les listes électorales, pour l'ensemble des collectivités territoriales et les EPCI, le seuil nécessaire pour demander la consultation des citoyens sur toute affaire relevant de leurs assemblées.  
Rendre obligatoire la mise en œuvre de cette consultation par la collectivité territoriale ou l'EPCI.  
L'élargissement des compétences des CESER aux politiques publiques mises en œuvre par les départements et les métropoles.
- b) Le renforcement des outils de démocratie sociale à l'échelle intercommunale par :
  - L'élargissement des Conseils de Développement à tous les EPCI, en particulier les métropoles.
  - Le renforcement des compétences financières et budgétaires et des moyens dédiés aux Conseils de Développement d'une manière générale (Moyens financiers, logistiques, humains).
  - La création d'instances de dialogue social territorial au sein des Conférences territoriales de l'action publique.
- c) Le renforcement de la démocratie sociale au plan national et local par :
  - l'élargissement de la composition du Haut Conseil des Territoires à la société civile organisée en créant un collège représentatif des associations représentant les Conseils de Développement (Coordination Nationale des Conseils de Développement) et les Conseils Economiques Sociaux et Environnementaux Régionaux (Association nationale des présidents de CESER).

- L'élargissement de la composition du Haut Conseil des Territoires aux organisations syndicales représentatives des personnels au niveau national.
- La création d'une instance de dialogue social et territorial au plan régional

## **2-5 Décentralisation, financement des services publics et fiscalité**

### **Problématique / enjeux**

L'acte III de décentralisation instaure une nouvelle répartition des fonctions et des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les fonctions de l'Etat sont centrées sur la conception des politiques publiques (Etat stratège) qui se défait de la mise en œuvre et du financement des politiques publiques par le niveau local jugé plus pertinent car plus proche du citoyen.

A l'opposé de l'acte I de la décentralisation (1982-84), marqué par l'attribution aux collectivités locales des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques transférées, l'acte III conforte le désengagement financier de l'Etat vis-à-vis de ces dernières intervenu depuis 2004 (Loi relative à la liberté et à la responsabilité des collectivités locales).

La remise en cause en 2010 au travers de la réforme de la taxe professionnelle du financement par les entreprises des politiques publiques locales, dont elles sont les premiers bénéficiaires, accentue les difficultés de financement des collectivités locales.

La réforme de la TP se traduit par ailleurs par un transfert de la fiscalité des entreprises vers la fiscalité des ménages, en 2012 la fiscalité à pouvoir de taux des ménages représente désormais 73 % des recettes courantes du bloc communal.

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, la règle d'indexation de la dotation générale de fonctionnement (DGF) sur le taux d'inflation a été supprimée. Ce qui implique de fait le gel de la DGF.

Par ailleurs, dans le cadre du pacte de confiance entre l'État et les collectivités locales, le gouvernement a pour objectif d'associer les collectivités à l'effort de redressement des comptes publics, en particulier à son objectif de réduction de 60 milliards d'euros des dépenses publiques d'ici 2017.

C'est ainsi que la DGF d'un montant de 41,39 Md€ sera réduite de 1,5 Md€ en 2014 et de 3 Md€ en 2015, au titre des 20 premiers milliards de réductions de dépenses publiques.

L'objectif de 60 milliards de réductions de dépenses publiques résulte pour 50 milliards d'euros du pacte budgétaire européen (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) et pour 10 milliards d'euros des 20 milliards d'euros de crédits d'impôt pour les entreprises au titre du pacte de croissance.

Le carcan fiscal et financier qu'impose l'Etat aux collectivités locales induit une cure d'austérité sans précédent vis à vis des politiques publiques mis en œuvre sur leurs territoires par ces dernières.

Après le désengagement de l'Etat des territoires il est à craindre que les collectivités locales s'inscrivent dans la même démarche.

Alors qu'avec près de 220 milliards d'euros de dépenses annuelles, dont 52 milliards d'euros au seul titre de de l'investissement public, les collectivités locales constituent un acteur majeur du développement social et économique des territoires.

A titre d'exemple la branche d'activité travaux publics bénéficie chaque année de près de 17 milliards d'euros de commande des collectivités locales. Ce qui représente annuellement, au-delà d'un chiffre d'affaires de 45,4 % pour ce secteur d'activité réalisé avec les collectivités locales (34 % communes et EPCI, 9,7 % conseils généraux, 1,7% conseils régionaux), le maintien de 120 000 emplois directs en France.

## **Propositions**

La revendication d'un Etat stratège (DO 50 II.172) ne suffira pas à garantir la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes sur l'ensemble du territoire, de plus si le concept de pôle financier public a pour objectif de répondre aux besoins d'emprunts des collectivités locales en matière d'investissement, il convient surtout de mettre en œuvre des outils budgétaires et fiscaux qui permettent de restaurer l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales .

1°) La complémentarité de l'action publique :

Il convient de préciser les rôles de l'Etat et des collectivités locales en matière de politiques publiques, avec pour objectif une complémentarité de l'action publique entre l'Etat et les collectivités locales, mais aussi entre collectivités locales.

2°) Fiscalité et autonomie financière des collectivités locales.

La FDSP CGT se prononce pour la création d'un impôt pour l'emploi et pour le développement solidaire des territoires, respectant cinq principes de base :

1. La contribution des entreprises au financement de la dépense publique locale doit être réaffirmée ;
2. La taxe doit être présentée dans un cadre pluriannuel afin de créer un environnement stable pour les entreprises ;

3. Une harmonisation des taux est indispensable.
4. Mettre fin au déséquilibre actuel entre les différents secteurs d'activité.
5. Intégrer dans la base de la taxe les actifs financiers des entreprises.

Par ailleurs, d'une manière générale, la FDSP CGT propose une profonde réforme de la fiscalité locale. Elle estime nécessaire d'élaborer de nouveaux critères de péréquation et de dotation afin de corriger les inégalités sociales et économiques des territoires, et de rendre la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation plus équitablement réparties en prenant en compte les revenus des ménages.

Enfin, pour la CGT, une politique fiscale juste et efficace nécessite un renforcement des moyens consacrés par l'État au recouvrement de l'impôt et au contrôle de l'utilisation de l'argent public.